

RECUPERAÇÃO DOS CRÉDITOS FGTS: CONVÊNIO ENTRE PROCURADORIA GERAL DA FAZENDA NACIONAL E CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

Ramon Lisboa

Procurador da Fazenda Nacional, Chefe Substituto da Divisão de Dívida Ativa da União da 4ª Região. Mestre em Direito da Integração pelo MILA-UFSM

E-mail: ramon.lisboa@pgfn.gov.br

RESUMO: A investigação apresentada trata de uma análise do fluxo de dados para constituição dos créditos de FGTS, traçando o papel institucional da PGFN enquanto agente competente para inscrição e cobrança dos créditos, e da Caixa Econômica Federal, na qualidade de delegatária dos atos de cobrança, indagando-se, inclusive, sobre o alcance e natureza do Convênio entre os dois entes para o cumprimento das disposições da lei 8884/94.

Palavras-chave: Contribuições ao FGTS; Competências; Procuradoria Geral da Fazenda Nacional; Caixa Econômica Federal; Convênio.

ABSTRACT: This research is an analysis of the data stream of FGTS credits, tracing the institutional role of PGFN as the agent responsible for registration and collection of debts and the Caixa Economica Federal as delegate of the acts of recovery. We seek also to understand the scope and nature of the agreement between these two entities to comply with the provisions of Law 8.884 of 1994.

Key words: Contributions to FGTS. Competences. Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. Caixa Econômica Federal. Agreement.

SUMÁRIO

Introdução. 1 Atuação da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) na recuperação dos créditos FGTS. 2 Fluxo dos dados relativos ao crédito de FGTS: Ministério do Trabalho, Caixa Econômica Federal e PGFN, definição de competências. 3 Convênio PGFN/Caixa para cobrança dos créditos de FGTS. 3.1 Natureza jurídica do convênio firmado entre PGFN e Caixa Econômica Federal para cobrança dos créditos de FGTS. 3.2 Objeto e amplitude do convênio PGFN/Caixa Econômica Federal para cobrança dos créditos de FGTS. 3.3 Delegação administrativa para representação Judicial e extrajudicial do FGTS, para a correspondente cobrança, relativamente à contribuição e às multas e demais encargos previstos na legislação respectiva. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como esboço a atuação da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) na recuperação dos créditos FGTS. Para isso, foi imprescindível delinear o fluxo dos dados relativos ao crédito de FGTS, desde o surgimento no Ministério do Trabalho, a transição de informações junto à Caixa Econômica Federal como agente arrecadador e posterior envio para PGFN, a fim de que promova os atos que lhe foram atribuídos pela lei 8.884.

Após a definição das diferentes atribuições dos órgãos envolvidos, o estudo enfrenta a discussão doutrinária relativa ao Convênio PGFN/Caixa para cobrança dos créditos de FGTS, seja do ponto de vista da natureza jurídica do convênio existente, seja do ponto de vista do objeto desse convênio, especialmente no que concerne à amplitude do referido instrumento administrativo.

Por fim, o estudo enfrenta a questão da delegação administrativa para representação Judicial e extrajudicial do FGTS, principalmente para definição de qual a esfera das atribuições indelegáveis, bem como, daquelas que permitem um exercício concomitante de ambos os órgãos envolvidos, delegante e delegatário.

1 ATUAÇÃO DA PROCURADORIA GERAL DA FAZENDA NACIONAL (PGFN) NA RECUPERAÇÃO DOS CRÉDITOS FGTS

A partir de 1994 a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional passou a ser o órgão competente para realização da cobrança do FGTS, através da lei 8.884.

A primeira parte do caput do art. 2º¹ demonstra claramente que a competência da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional abrange a inscrição em dívida ativa dos créditos de FGTS.

Por ilação, pode-se chegar à conclusão também que a competência da PGFN principia com a inscrição em dívida ativa, não sendo de sua alçada os atos de administração do crédito anteriores à inscrição, mas

¹ **Art. 2º** Compete à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional a inscrição em Dívida Ativa dos débitos para com o Fundo de Garantia do Tempo de serviço - FGTS, bem como, diretamente ou por intermédio da Caixa Econômica Federal, mediante convênio, a representação Judicial e extrajudicial do FGTS, para a correspondente cobrança, relativamente à contribuição e às multas e demais encargos previstos na legislação respectiva. (Redação dada pela Lei n. 9.467, de 1997).

claro, compete-lhe a análise da higidez de tais atos quando da inscrição em dívida para o ateste de certeza e liquidez do débito.

Contudo, neste ponto deve-se fazer uma leitura conjugada com a segunda parte do caput do art. 2º, a qual afirma que compete à PGFN a representação judicial e extrajudicial para cobrança do FGTS.

Ora, disso conclui-se que todos os atos de cobrança do FGTS, sejam judiciais ou extrajudiciais, são de competência da PGFN, sem limitação temporal. Portanto, mesmo os atos de cobrança anteriores à inscrição em dívida ativa, o que pode ocorrer considerando a conveniência/oportunidade de se voltar contra o devedor nesse momento, são de competência da PGFN.

Assim, o marco que define a transferência de responsabilidade do crédito para PGFN é a inscrição em dívida ativa, contudo, se houver qualquer ato de cobrança, independentemente da fase em que se encontra o crédito, mesmo antes da inscrição, esse ato de cobrança necessariamente é da competência da PGFN.

Para melhor compreender a esfera de atuação da PGFN na recuperação dos créditos, é essencial analisar o fluxo de dados relativos ao FGTS.

2 FLUXO DOS DADOS RELATIVOS AO CRÉDITO DE FGTS: MINISTÉRIO DO TRABALHO, CAIXA ECONÔMICA FEDERAL E PGFN, DEFINIÇÃO DE COMPETÊNCIAS

Excepcionados os atos de cobrança, todo tratamento do crédito anterior à inscrição em dívida ativa não é de responsabilidade da PGFN.

Nesse sentido, o art. 1º da mesma lei esclarece:

Art. 1º Compete ao Ministério do Trabalho a fiscalização e a apuração das contribuições ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), bem assim a aplicação das multas e demais encargos devidos
Parágrafo único. A Caixa Econômica Federal (CEF) e a rede arrecadadora prestarão ao Ministério do Trabalho as informações necessárias ao desempenho dessas atribuições.

Depreende-se de referida norma a competência do Ministério do Trabalho para realização dos atos de administração tributária anteriores à inscrição em dívida ativa, com a colaboração da Caixa Econômica Federal, a qual prestará as informações necessárias.

Na prática, o fluxo dos dados relativos ao crédito de FGTS tem um caráter *sui generis*, porque diferentemente dos créditos tributários da União, os quais são constituídos por um órgão centralizado, a Receita Federal do Brasil, os créditos de FGTS têm origem plurigênica. É que eles tanto podem ter sua gênese através de um ato do credor, que no caso é representado pelo MTE, em razão do art. 1 da Lei 8844/94², como também podem se originar de confissões de dívida (termos de parcelamento rescindidos) feitas pelo empregador diretamente junto à Caixa Econômica, agente arrecadador³, sem nunca passar pelo Ministério do Trabalho.

Além disso, após a apuração do crédito, o Ministério do Trabalho necessariamente irá remeter os dados à Caixa Econômica, a qual, na qualidade de agente arrecadador, pode ter recebido do sujeito passivo pagamentos relativos ao crédito apurado pelo Ministério do Trabalho, aí então terá oportunidade de promover a imputação dos valores recebidos antes de encaminhar o saldo devedor para a respectiva inscrição em dívida.

Do exposto, verifica-se que por força das circunstâncias, seja a origem do crédito através de confissão de dívida (termos de parcelamento rescindidos) realizada no âmbito da Caixa, seja pela análise realizada pela Caixa de eventuais pagamentos do crédito apurado pelo Ministério do Trabalho, a PGFN necessariamente irá receber os dados relativos ao crédito para inscrição em dívida ativa do agente arrecadador, a Caixa Econômica Federal⁴.

² O crédito do FGTS é constituído pelo Ministério do Trabalho e Emprego através de um processo administrativo o qual tem início com a lavratura de uma notificação fiscal para Recolhimento da Contribuição para o FGTS e Contribuição Social – NFGC ou uma Notificação Fiscal para Recolhimento Rescisório do FGTS e das Contribuições Sociais – NRFC, consoante Instrução Normativa n. 25, de 20 de dezembro de 2001, do Ministério do Trabalho e Emprego.

³ A base legal das atribuições da Caixa Econômica Federal atua como agente arrecadador está no art. 7º, I, da Lei 8.036/90.

⁴ A competência do MTE se encerra com a constituição definitiva do crédito e envio para a Caixa. Ao receber o processo, a Caixa realiza atos complementares à inscrição, qual seja, a verificação da consistência dos valores, que significa abater os valores, porventura, recolhidos após a notificação fiscal, a fim de inscrever apenas o saldo remanescente. É de se ressaltar a competência da Caixa para emitir o Certificado de Regularidade Fiscal. Pela Nota PGFN/CDA/DFGTS n. 206/2010, a competência da PGFN inicia-se após essa fase, quando se considera efetivamente enviado o processo para inscrição. Portanto, os atos prévios à inscrição, como a verificação da correta instrumentalização do Processo Administrativo (se há notificação devidamente assinada pelo auditor, se há notificação do devedor, se há defesa, se houve a amortização do débito pela Caixa) são de responsabilidade da PGFN, e a Caixa realiza tais atividades em nome da Procuradoria.

Esse é o desenho do fluxo dos dados referentes ao crédito de FGTS encaminhado para inscrição em dívida ativa: a Caixa concentra os dados surgidos no seu âmbito através das Confissões de Dívida, bem como aqueles encaminhados pelo MTE, por força mesmo da natureza da sua função, pois poderá dizer o *quantum debeatur* após eventuais pagamentos, sendo responsável por isso. A partir daí, de acordo com as informações que irá prestar à PGFN, compete a cobrança da dívida, que inicia com a inscrição em dívida ativa, ou mesmo com a cobrança extrajudicial anterior à inscrição em dívida ativa consoante já asseverado anteriormente.

Essa compreensão do fluxo dos dados referentes ao crédito do FGTS até o ato de inscrição em dívida ativa é fundamental para definir as responsabilidades dos órgãos que atuam na administração desse crédito.

Uma vez que a PGFN necessariamente deve receber do agente arrecadador as informações pertinentes para inscrição em dívida, a responsabilidade administrativa da PGFN cinge-se a inscrever e dar prosseguimento à cobrança conforme os dados que já lhe foram prestados pela Caixa. Por sua vez, a esta compete prestar as informações como espelho fiel do fluxo de dados havido com o Ministério do Trabalho e os valores recebidos como agente arrecadador.

Delineado o fluxo dos dados para administração do crédito, necessário deter-se doravante no modo/meio de operacionalização dos atos de cobrança.

3 CONVÊNIO PGFN/CAIXA PARA COBRANÇA DOS CRÉDITOS FGTS

Já foi possível constatar que a PGFN desde a edição da lei 8884/94 passou a ter competência para efetuar a cobrança do FGTS, seja através de representação judicial ou mesmo extrajudicial.

Assim, a cobrança de tais valores pela PGFN é mera questão de opção legislativa, diferentemente da contribuição social instituída pela lei complementar 110/2001, que por se tratar de tributo⁵, por expressa

⁵ A natureza tributária das contribuições sociais é pacífica na doutrina, em que pese a definição de tributo dada pelo art. 3º do CTN, a divergência parece atualmente centrar-se mais em estabelecer uma classificação dos tributos (teoria trinar, quinar, ...) e não propriamente definir se as contribuições são ou não tributos. Assim, o próprio STF já teve oportunidade de referir: “E, em assim sendo, pelo menos em exame compatível com a apreciação do pedido de liminar, enquadram-se as duas contribuições sociais instituídas pela Lei Complementar n. 110/2001 na subespécie contribuições sociais gerais, que se submetem à regência do artigo 149 da Constituição, e não ao art. 195 da Carta Magna.” ADIN 2.556-DF Rel. Min. Moreira Alves.

disposição constitucional cabe à PGFN promover sua cobrança⁶.

Ora, diante desse panorama fica fácil compreender a ampla liberdade do legislador quando dispôs no art. 2º da lei 8884/94, retro citado, que embora a competência para cobrança do FGTS, tanto na representação judicial como na extrajudicial, fosse da PGFN, mesmo assim, seria possível que esse órgão transferisse tais atribuições para Caixa Econômica Federal.

Nunca é demasiado repisar o texto legal, *ipis verbis*, para sua perfeita exegese: *Compete à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional a inscrição em Dívida Ativa dos débitos para com o Fundo de Garantia do Tempo de serviço - FGTS, bem como, diretamente ou por intermédio da Caixa Econômica Federal, mediante convênio, a representação Judicial e extrajudicial do FGTS, para a correspondente cobrança, relativamente à contribuição e às multas e demais encargos previstos na legislação respectiva.*

Como se percebe o legislador ainda vai além de permitir a cobrança da contribuição, multas e encargos do FGTS, por intermédio da Caixa Econômica Federal, definindo ainda que o instrumento através do qual essa transferência de atribuições se dará será o convênio.

Conforme se pode ver no texto integral da lei citado no capítulo 1, após trazer essa possibilidade de transferência das atribuições de cobrança do FGTS por meio de Convênio, o legislador não faz qualquer elucidação sobre a natureza de referido instrumento, nem sobre as responsabilidades de cada um dos convenientes, tema que se passa a enfrentar.

3.1 NATUREZA JURÍDICA DO CONVÊNIO FIRMADO ENTRE PGFN E CAIXA ECONÔMICA FEDERAL PARA COBRANÇA DOS CRÉDITOS DE FGTS

O *convênio* não é figura estranha ao direito administrativo, contudo, resta saber se o legislador quando dispõe sobre a forma como se poderia transferir as atribuições para cobrança do FGTS tinha em vista o convênio instituição do direito administrativo ou outro instituto de ramo diverso, como, por exemplo, uma típica relação contratual, mas com o *nomem iuris* convênio, ou até mesmo um convênio *sui generis*, com natureza específica para realização dessa transferência de atribuições.

No campo administrativo, o Convênio tem previsão legal no decreto-lei 200/67 que ao cuidar da reforma administrativa recomenda o Convênio

⁶ CF Art. 131. 3º - Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei.

como meio de descentralização das atividades em três planos, inclusive da Administração Federal para as unidades federadas, desde que os partícipes estejam devidamente aparelhados (artigo 10, §3º, "b")⁷.

Além dessa base normativa, ainda há o tratamento dado pela lei 8666/93, segundo o artigo 116 desse diploma, existe determinação de que a incidência de seus dispositivos, no que couber, recairá a todos os *convênios*, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos ou entidades da Administração, estabelecendo ainda diversas formalidades que devem ser cumpridas quando da celebração de convênio.

Na seara licitatória, a preocupação do legislador parece ter sido exclusivamente com os convênios que implicariam transferência de recursos financeiros, e ainda para acordos de execução de tarefa ou obra definida em período adrede previsto em plano de trabalho.⁸

Tanto a previsão normativa do decreto-lei 200/67 quanto a da lei 8666/93 regulamentam formas de convênio que, todavia, não se amoldam à figura trazida pela lei 8884/94, seja por serem os órgãos convenientes órgão público (PGFN) e privado (Caixa), e não entes federativos, seja porque não há qualquer previsão de dispêndio com recursos financeiros. Ainda, deve-se notar que a lei 8884/94 ao permitir à PGFN a realização de convênio para cobrança do FGTS, especifica que tal se dará com a Caixa Econômica Federal. Portanto, há liberdade na opção de cobrança por meio indireto, mas não na eleição da instituição conveniente, o que afasta por completo o regime licitatório.⁹

⁷ Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada. § 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais: a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução; b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e **mediante convênio**; c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões. (grifo nosso)

⁸ Como se verá adiante, essa visão foi captada por Maria Sylvia Zanella Di Pietro quando afirma que “A redação do dispositivo [art. 116] **não é muito feliz, porque dá a impressão de que somente se aplica a ajustes que tenham por objeto a realização de projetos, ou, por outras palavras, um resultado determinado (uma obra, um serviço, um parecer, um laudo, etc.), com repasse de verbas de uma entidade para outra**. Isto nem sempre ocorre, tendo em vista que, em determinadas hipóteses, o objetivo do convênio é o de estabelecer a mútua colaboração para a prestação de serviços contínuos a terceiros, em áreas como educação, ensino, cultura, por exemplo; além disso, nem sempre a mútua colaboração envolve repasse de verbas.” *Direito Administrativo*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 299. (grifo nosso)

⁹ Sobreleva notar que a lei 8666/93 pauta a conduta dos administradores na contratação pública, tendo em vista o primado da impessoalidade e do interesse público para as des-

Contudo, quando a doutrina administrativista define convênio, novas luzes são lançadas para o instituto: *Não constitui modalidade de contrato. Trata-se de uma avença ou ajuste entre entidades de direito público de natureza e nível diversos ou entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse comum, mediante mútua colaboração*¹⁰.

Assim, consoante pacífica doutrina administrativista os convênios administrativos são acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para a realização de objetivos de interesse comum dos particulares.

Note-se, convênio é acordo, não é contrato.

No contrato as partes têm interesses diversos e opostos; no convênio os partícipes têm interesses comuns e coincidentes. Significa dizer que no contrato há sempre duas partes, uma que pretende o objeto do ajuste e a outra que pretende a contraprestação correspondente, diversamente do que ocorre no convênio, em que não há partes, mas unicamente partícipes com as mesmas pretensões.

De forma muito lúcida, Maria Sylvia Zanella Di Pietro interpreta o art. 116 da lei 8666/93 destacado da própria conotação licitatória que parece impregnado, aduzindo inclusive que a exigência de licitação *não se aplica aos convênios, pois neles não há viabilidade de competição; esta não pode existir quando se trata de mútua colaboração, sob variadas formas, como repasse de verbas, uso de equipamentos, recursos humanos, imóveis*¹¹.

Nesse sentido, a própria noção de convênio estaria alijada do caráter concorrencial imanente às contratações pela Administração, justamente por não ter conteúdo contratual, mas colaborativo.

Bem, mesmo que interpretado o Convênio como instrumento para colaboração de interesses comuns e coincidentes dos partícipes, despido de qualquer caráter licitatório, ainda restaria a enfrentar todas as exigências

pesas realizadas com o dinheiro público. No entanto, o FGTS não é recurso público, mas direito social do trabalhador, que merece todo amparo que a legislação lhe confere, mas a rigor não se trata de dinheiro público.

¹⁰ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Direito Administrativo*. 3. ed. Salvador: Juspodivum, 2004, p. 446. A jurista Maria Sylvia Zanella Di Pietro faz excelente estudo sobre os convênios, aduzindo: “O Convênio não constitui modalidade de contrato, embora seja um dos instrumentos de que o Poder Público se utiliza para associar-se com outras entidades públicas ou com entidades privadas. Define-se convênio como forma de ajuste entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse comum mediante mútua colaboração.” *Direito Administrativo*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 296-297.

¹¹ *Ibidem*, p. 300.

trazidas pelo art. 116 para que se aperfeiçoe o Convênio, como o plano de trabalho, a prévia aprovação do órgão legislativo.

No entanto, novamente Maria Sylvia Zanella Di Pietro esclarece que a observância dessas exigências apenas se fariam necessárias quando houvesse repasse de bens e valores, daí então a regulamentação pela lei 8666/93 no seu art. 116, já que nesse caso se deve zelar pela aplicação dos recursos públicos.

Não é o caso do convênio de que trata o art. 2º da lei 8884/94, pois tal convênio se presta para transferência das atribuições de cobrança, sem qualquer repasse de ordem financeira por parte da PGFN, havendo sim nítido caráter colaborativo para alcançar o fim comum, recuperação dos créditos FGTS¹².

Desde esse ponto de vista, a lei 8884/94 prevê a figura administrativa do Convênio – *ajuste entre entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse comum, mediante mútua colaboração* – sem, contudo, incidir as regras do art. 116 da lei 8666/93, já que não há transferência de recursos para colimar o objetivo visado.

Ainda, como esteio normativo para o Convênio previsto na lei 8884/94, existe um diploma expedido pelo Presidente da República, que esclarece o conteúdo de um convênio, trata-se do Decreto N. 93.872, de 23 de dezembro de 1986, *verbis*:

Art 48. Os serviços de interesse recíproco dos órgãos e entidades de administração federal e de outras entidades públicas ou organizações particulares, poderão ser executados sob regime de mútua cooperação, mediante convênio, acordo ou ajuste. Parágrafo único. Quando os participantes tenham interesses diversos e opostos, isto é, quando se desejar, de um lado, o objeto do acordo ou ajuste, e de outro lado a contraprestação correspondente, ou seja, o preço, o acordo ou ajuste constitui contrato.

Verifica-se que essa norma ratifica a doutrina administrativista quando entende que os Convênios não se encerram no amplexo da lei 8666/93, com os requisitos da art. 116, nem estão circunscritos aos

¹² A missão institucional da Caixa Econômica Federal junto ao FGTS fica bastante clara quando se lê os Considerandos do atual Convênio, dentre eles destaca-se: “Considerando que a CEF, na qualidade de Operadora do FGTS, tem o máximo interesse em agilizar não só a cobrança administrativa, mas, também, a cobrança judicial dos referidos débitos, a qual depende de sua inscrição em dívida ativa.”

parâmetros do decreto-lei 200/65 que previa convênio apenas entre entes públicos.

Por fim, arremata-se com o entendimento trazido por Lucas Rocha Furtado:

O que mais caracteriza o convênio, e neste ponto ele é particular, é ele ser instrumento de que se vale o poder público para realizar objetivos de interesse comum com outros órgãos ou entidades administrativas ou mesmo com particulares. A principal característica do convênio consiste na busca de objetivos comuns.¹³

Destarte que o art. 2º da lei 8884/94 quando permitiu à PGFN a realização de convênio com a Caixa para transferir as atribuições de cobrança do FGTS, tratou de um típico convênio de natureza administrativa não há dúvida.

Não apenas o *nomem iuris* não se confunde com um ato contratual, mas a própria essência desse ato transparece ser um convênio, na medida em que ambas as entidades unem esforços em torno de um mesmo fim – implemento da arrecadação do FGTS, sem que para isso haja contra-prestação (sinalagma).

É convênio, tipicamente administrativo.

Mas, visto se tratar de um convênio administrativo para conjugar esforços em torno de um mesmo fim, essa figura é o instrumento no qual se ajustam às vontades. Resta explicitar qual seu objeto, seu conteúdo mesmo. Assim, chegada a esta etapa, há que se definir qual a natureza do objeto desse convênio, é o que se propõe tratar no próximo item.

3.2 OBJETO E AMPLITUDE DO CONVÊNIO PGFN/CAIXA ECONÔMICA FEDERAL PARA COBRANÇA DOS CRÉDITOS DE FGTS

O Convênio previsto no art. 2º da lei 8884/94 como se pôde perceber é um convênio de natureza administrativa, em que os convenientes conjugam esforços em torno do implemento da arrecadação dos créditos FGTS. Visto se tratar de um convênio administrativo, resta indagar sobre a natureza do seu objeto, para que assim se consiga bem definir sua amplitude no que toca à responsabilidade de cada órgão.

¹³ *Curso de direito administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 342.

Sabe-se que não é um convênio no qual exista mera cooperação técnica, para troca de informações, nem se trata de um convênio para realização de obra ou prática de um serviço específico, distante, portanto, das definições trazidas pelo art. 116 da lei 8666/93, até porque também não há que se falar em transferência de recursos.

O Convênio une esforços de ambas as instituições em torno da arrecadação dos créditos FGTS, para isso, as atribuições relativas à cobrança extrajudicial e judicial são transferidas para Caixa Econômica Federal.

Assim, nos exatos termos da lei, *competete à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional diretamente ou por intermédio da Caixa Econômica Federal, mediante convênio, a representação Judicial e extrajudicial do FGTS, para a correspondente cobrança, relativamente à contribuição e às multas e demais encargos previstos na legislação respectiva.*

No campo do direito administrativo, o qual sói compreender toda esfera de ação dos entes públicos como a PGFN, analisam-se os atos praticados, como esse descrito no art. 2º da lei 8884/94, a partir de suas estruturas, de seus elementos formadores: sujeito, objeto, forma, finalidade e motivo consoante clássica divisão¹⁴.

Interessa no presente estudo o elemento sujeito do ato administrativo, sendo aquele a quem a lei atribuiu competência para prática do ato, *in casu*, a prática dos atos de cobrança foram conferidas à PGFN.

Assim, o sujeito do ato administrativo deve deter capacidade para sua prática, e respectiva competência, que só pode ser concedida por lei, já que se define competência *como o conjunto de atribuições das pessoas jurídicas, órgãos e agentes, fixadas pelo direito positivo*¹⁵.

¹⁴ Essa divisão adquiriu força normativa a partir da lei 4.717/65 (lei de ação popular), a qual no seu art. 2º menciona os cinco elementos do ato administrativo. Vale destacar que o elemento sujeito por vezes também é denominado apenas competência, contudo, a melhor doutrina informa que o elemento em si não é apenas a competência, porque não basta para o sujeito ser competente, é necessário ainda que seja capaz. Maria Sylvia ensina: “Portanto, pode-se dizer que os elementos do ato administrativo são sujeito, o objeto, a forma, o motivo e a finalidade. A só indicação desses elementos já revela as peculiaridades com que o tema é tratado no direito administrativo, quando comparado com o direito privado; neste, consideram-se elementos do ato jurídico (ou negócio jurídico, na terminologia do novo Código Civil) apenas o sujeito, o objeto e a forma.” *Direito Administrativo*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 196.

¹⁵ Idem, p. 196. Igual definição de competência é trazida por Lucas Rocha Furtado: “O primeiro dos requisitos de validade dos atos administrativos – igualmente denominado por parte de nossa doutrina de sujeito – tem relação direta com o princípio da legalidade administrativa. Falar em competência como requisito de validade do ato administrativo importa em exigir que a autoridade, órgão ou entidade administrativa que pratique o ato tenha recebido da lei a atribuição necessária à sua prática.” *Curso de direito administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 254.

Desde esse ponto de vista, existe higidez nos atos administrativos praticados pela PGFN na cobrança dos créditos FGTS, pois detém capacidade legal e, claro, a competência para prática de tais atos, face à determinação legal ora em análise.

Ocorre que, à competência aplicam-se regras inarredáveis¹⁶, quais sejam:

Primeiro, e já exaustivamente referido, a competência decorre de lei, porque não é crível que o próprio órgão estipule quais são suas competências.

Segundo, tendo sido estabelecida com base no interesse público, a competência é inderrogável, não podendo ser alijada nem pela vontade da administração, nem por acordo com terceiros.

Neste ponto chama atenção a última parte da regra, pois concedida a competência, o conjunto de atribuições por força de lei à PGFN, tais atribuições não poderiam ser realizadas por terceiros sequer através de acordo! Isso parece consistir em entrave para a correta compreensão do convênio da lei 8884/94, contudo, a terceira e última regra dirimirá qualquer dúvida.

Terceiro, a competência pode ser delegada, desde que não se trate de competência conferida com exclusividade pela lei ao órgão ou agente.

Essa última regra, que interessa sobremaneira ao tema em comento, adquire força normativa a partir do seguinte texto legal que rege o processo administrativo na administração pública federal: “Lei 9.784/99. Art. 11. A competência é irrenunciável e se exerce pelos órgãos administrativos a que foi atribuída como própria, salvo os casos de delegação e avocação legalmente admitidos”.

Como se pode perceber com absoluta clareza, o conjunto de atribuições legais conferido à PGFN pela lei 8884/94, não apenas não foram concedidos em caráter exclusivo – pelo menos não os atos de cobrança judicial e extrajudicial sob análise, como também a própria lei previu a possibilidade de transferir tal atribuição.

Assim, do estudo dos elementos do ato administrativo, especificamente no que se refere ao elemento sujeito, surge a figura da competência, como conjunto das atribuições conferidas por lei ao órgão ou agente.

¹⁶ Mais uma vez, socorre-se do magistério de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, no seu *Direito Administrativo*. 18ª edição, São Paulo: Atlas, 2005, p. 197-198. Mas muitos outros ainda poderiam ser citados, já que essas regras são totalmente pacíficas na doutrina administrativista, tais como CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Direito Administrativo*. 3. ed. Salvador: JusPODIVM, 2004, p. 446. CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Curso de Direito Administrativo*. Salvador: JusPODIVM, 2008.

Da análise da competência administrativa, percebe-se, como possibilidade imanente à própria natureza desse instituto, a figura da delegação administrativa, contanto que não esteja presente a restrição legal da exclusividade na prática do ato.

Esse delineamento faz emergir do instrumento convênio, previsto no art. 2º da lei 8884/94, a realização da *delegação* para Caixa Econômica Federal das atribuições não exclusivas que legalmente foram conferidas à PGFN, sujeito competente para as atribuições de cobrança dos créditos de FGTS¹⁷.

Desse modo, é indissociável a exegese do art. 2º da lei 8884/94 dos parâmetros elementares da teoria do ato administrativo, pois não se pode conceber a transferência de responsabilidade para cobrança dos créditos do FGTS, ausente qualquer relação contratual entre Caixa e PGFN, sem ter nítida a existência do sujeito do ato administrativo, sua competência positivada na lei, e a imanente possibilidade de delegação de suas atribuições, que é inerente à própria noção de competência não exclusiva.

Com relação à delegação administrativa instrumentalizada pelo convênio de que trata o art. 2º da lei 8884/94, ainda se deve enfrentar essas questões: a primeira, relativa à possibilidade de delegação da prática do ato sem que haja entre delegante e delegatário relação hierárquica, a segunda, qual a medida dos poderes que remanescem com o delegante, a fim de aferir se é possível atuação concomitante ao delegatário, se a delegação pode ser feita com reserva de atribuições, e, por fim, terceiro, o estudo atinente a revogação da delegação, requisitos e modo/meio de se revogar a delegação.

¹⁷ O próprio STJ já teve oportunidade de se manifestar a respeito e confirmar o instituto da delegação nessa transferência de atribuições da PGFN para Caixa: “CONFLITO DE COMPETÊNCIA – EXECUÇÃO FISCAL – INSCRIÇÃO DA DÍVIDA PELA FAZENDA NACIONAL – COBRANÇA PELA CEF – EXECUTIVO DA UNIÃO – EMENDA CONSTITUCIONAL 45/2004 – JUSTIÇA ESTADUAL NO EXERCÍCIO DE COMPETÊNCIA FEDERAL DELEGADA (ART. 109, § 3º, DA CF/88). 1. A dívida ativa para com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS é inscrita pela Fazenda Nacional, que pode, por autorização legal (Lei 8.844/94), transferir a cobrança para a Caixa Econômica Federal. Apesar da delegação de competência, o título não perde a característica de executivo fiscal da União. 2. A modificação pela Emenda Constitucional 45/2004 do art. 114 da CF não altera a competência da Justiça Federal para o julgamento do feito. 3. Fixação da competência da Justiça Federal delegada ao Juízo Estadual em razão do disposto no art. 109, § 3º, da CF/88. 4. Conflito de competência conhecido para declarar a competência do Juízo de Direito de Itumbiara - GO, o suscitado. (CC 59806/GO, Rel. Ministra ELIANA CALMON, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 23.08.2006, DJ 11.09.2006 p. 217)” (grifo nosso).

Para essa análise pormenorizada do ato de delegação administrativa será dedicado o próximo item do trabalho, sendo que as questões acima postas serão enfrentadas tendo como vetor o atual Convênio firmado entre Caixa e PGFN para cobrança dos créditos FGTS.

Torna-se imperiosa uma última observação antes de ingressar no estudo da delegação administrativa existente no Convênio Caixa/PGFN.

Até agora, todas as vezes que foi citado esse Convênio para delegação de atribuições, necessariamente se referiu às atividades de cobrança, seja judicial ou extrajudicial, em nenhum momento se fez referência ao ato de inscrição em dívida ativa de tais créditos. Isto ocorre porque é de uma clareza solar que a própria lei 8884/94, no já reiteradamente citado art. 2º¹⁸, antepôs uma barreira ao ato de delegação dessa atribuição: a exclusividade da competência da PGFN para promover o ato de inscrição em dívida ativa.

Assim, em momento oportuno será tratado o ato de inscrição em dívida ativa, não no âmbito da delegação administrativa.

3.3 DELEGAÇÃO ADMINISTRATIVA PARA REPRESENTAÇÃO JUDICIAL E EXTRAJUDICIAL DO FGTS, PARA A CORRESPONDENTE COBRANÇA, RELATIVAMENTE À CONTRIBUIÇÃO E ÀS MULTAS E DEMAIS ENCARGOS PREVISTOS NA LEGISLAÇÃO RESPECTIVA:

A primeira questão que se propõe analisar é relativa à possibilidade de delegação da prática do ato sem que haja entre delegante e delegatário relação hierárquica.

No item anterior foi trazido o art. 11 da lei 9.784/99, que trata do processo administrativo em âmbito federal, sendo que referida norma positiva o ato de delegação na administração pública.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro chega a afirmar que não seria necessária uma norma permitindo a delegação administrativa¹⁹, porque

¹⁸ Lei 8884/94. Art. 2º Compete à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional a inscrição em Dívida Ativa dos débitos para com o Fundo de Garantia do Tempo de serviço – FGTS (...).

¹⁹ *Direito Administrativo*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 198. Lucas Rocha Furtado ainda complementa: “Aspecto ainda mais controvertido diz respeito à necessidade de expressa autorização legal para a delegação. Conforme mencionado no art. 11, a delegação somente é legítima se houver lei que expressamente a autorize. O art. 12, caput, ao contrário, admite a delegação se não houver impedimento legal. Afinal, a delegação é legítima se lei expressamente a autorizar ou se não houver impedimento em lei? A interpretação dos

ela é da própria natureza da organização administrativa, da gestão da coisa pública.

Necessário é uma norma que, para o caso concreto, impeça a delegação, mormente nos casos de competência exclusiva. De tal forma que, havendo norma conferindo atribuições, o poder de delegar é inerente, salvo se tal competência foi atribuída em caráter exclusivo²⁰.

Essa é a dicção do art. 12 da lei 784/99:

Art. 12. Um órgão administrativo e seu titular poderão, se não houver impedimento legal, delegar parte da sua competência a outros órgãos ou titulares, ainda que estes não lhe sejam hierarquicamente subordinados, quando for conveniente, em razão de circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial. Parágrafo único. O disposto no *caput* deste artigo aplica-se à delegação de competência dos órgãos colegiados aos respectivos presidentes.

Note-se particularmente nesse dispositivo a expressão: “delegar parte da sua competência a outros órgãos ou titulares, ainda que estes não lhe sejam hierarquicamente subordinados.” Isso afasta por completo a noção de que a delegação depende da relação hierárquica entre delegatário e delegante.

Lucas Rocha Furtado captou com singular perspicácia o mecanismo de delegação da competência quando realizado entre entidades sem relação hierárquica, daí podendo-se inferir a legalidade do instrumento convênio PGFN/Caixa para realização desse ato:

A delegação de competência opera-se mediante ato unilateral ou por meio de acordos de vontade como os convênios. A delegação de competência pode ser formalizada por meio de ato unilateral quando houver hierarquia entre o delegante e o delegado, haja vista o exercício do poder hierárquico conferir àquele competência para referida delegação independentemente do consentimento ou concordância do órgão

dois dispositivos leva à conclusão de que deve ser dada prevalência à regra contida no art. 12, no sentido de que, se não houver impedimento legal, a delegação é lítica”. *Curso de direito administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 256.

²⁰ O art. 13 coloca outros eventuais impedimentos ao ato de delegar: “Não podem ser objeto de delegação: I - a edição de atos de caráter normativo; II - a decisão de recursos administrativos; III - as matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade”.

ou autoridade delegada. Caso não haja hierarquia, a delegação somente será efetivada se houver a concordância por parte do delegado.²¹

Portanto, a primeira questão é pacífica, há previsão legal acerca da possibilidade da delegação ser realizada entre órgãos sem subordinação hierárquica²², situação amplamente consagrada na doutrina. Resta saber, qual a medida dos poderes que remanescem com o delegante, se lhe permitem atuação concomitante ao delegatário, se a delegação pode ser feita com reserva de atribuições.

Neste ponto reside grave divergência doutrinária, justamente porque a lei não elucidou como seria desejável, dando margem a posicionamentos opostos, veja-se o entendimento de Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo²³:

A delegação não transfere a competência, mas somente, em caráter temporário, o exercício de parte das atribuições **do delegante, o qual tem a possibilidade de permanecer exercendo-a concomitantemente com o delegado** (ressalva de exercício da atribuição delegada), e de revogar a delegação a qualquer tempo. [...] O ato de delegação pode, ou não, conter ressalva de exercício da atribuição delegada. Caso contenha, **a atribuição delegada permanecerá podendo ser, também, praticada pelo delegante.** (grifo nosso)

Outra parece ser a opinião traçada por Lucas Rocha Furtado²⁴, *in verbis*:

Na delegação de competência é transferida apenas a incumbência para a prestação do serviço. A titularidade da atribuição é mantida com o delegante, de modo que, a qualquer tempo, poderá a atribuição

²¹ *Curso de direito administrativo*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007, p. 168. Igualmente admitindo a delegação sem que haja entre os órgãos relação hierárquica: CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Curso de Direito Administrativo*. Salvador: JusPODIVM, 2008, p. 266-267.

²² Vale ressaltar que a PGFN está administrativamente subordinada ao Ministério da Fazenda, tecnicamente à AGU, enquanto a Caixa não tem subordinação a nenhum órgão da administração direta, mas está apenas vinculada ao Ministério da Fazenda, consoante art. 1º do decreto 66.303/70. Disso decorre que entre Caixa e PGFN não existe qualquer relação hierárquica.

²³ *Direito Administrativo*. 13. ed. revista e atualizada. Niterói: Impetus, 2007, p. 312.

²⁴ *Op. Cit.*, p. 168.

ser avocada. **A delegação, ao menos enquanto não revogada ou avocada, impede o delegante de exercer a atribuição delegada.** Delegada determinada competência, salvo disposição expressa em sentido contrário no termo de delegação, resta o delegante impedido de exercer a sua atribuição, de modo que o ato praticado pelo delegante, sem que tenha ocorrido a prévia revogação da delegação, pode ser anulado pela falta de competência para a sua prática. (grifo nosso)

Enquanto Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo afirmam pela possibilidade de exercício concomitante da atividade delegada, a leitura deste último trecho não permite dúvidas, enquanto a delegação não for revogada, há impedimento para o delegante exercer a atribuição delegada, ficando, portanto, vedado o exercício concomitante da atribuição.

Lucas Rocha Furtado é claro ao afirmar que se for delegada determinada competência, e mesmo assim o delegante praticar o ato, o mesmo estará eivado de nulidade, porque faltaria competência para sua realização. E ainda, faz referência a José dos Santos Carvalho Filho, de quem expressamente dissente porque, para este último doutrinador, o ato de delegação não retira a competência da autoridade delegante, que continua sempre competente cumulativamente com a autoridade delegada.

Com razão, Lucas Rocha Furtado porque o exercício concomitante não se coaduna com o espírito da delegação, que é a transferência das atribuições de um órgão a outro, nada impedindo que se convencie o exercício concomitante das atribuições. Contudo, essa não parece ser a regra, do contrário, não se trataria de típico ato de delegação administrativa, porque não haveria *transferência* propriamente.

Parece mesmo que tenha sido essa a posição defendida por Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo quando mencionam no texto a expressão *ressalva de exercício da atribuição delegada*, a qual, uma vez presente no ato de delegação, permitiria o exercício das atribuições de forma concomitante.

Fica claro, portanto, que o ato de delegação implica na transferência das atribuições ao órgão delegatário, sem possibilidade de que o delegante exerça tais atribuições enquanto vigor o ato de delegação, salvo, na hipótese do termo de delegação, o Convênio PGFN-Caixa, constar de forma expressa a ressalva de exercício da atribuição delegada.

Não é o caso, pois no atual Convênio ocorre a transferência das atribuições para cobrança dos créditos FGTS sem qualquer ressalva para exercício concomitante de atribuições. Seria possível que tal ocorresse?

A doutrina unânime informa que sim, pois como acima transcrito, há divergência quanto ao exercício concomitante das atribuições ser inerente ao ato de delegação, mas a possibilidade de constar no próprio ato de delegação tal procedimento não paira dúvida.

Portanto, nada impede que num futuro convênio que venha a ser firmado entre Caixa e PGFN, os convenientes através de expressa disposição no termo de delegação, estipulem o exercício concomitante das atribuições. Não há que se confundir isso com as cláusulas de ressalva de competência, nas quais a PGFN restringe o ato de delegação para não transferir específicas atribuições. Este último caso difere do exercício concomitante justamente porque são atribuições que não podem ser exercidas pela Caixa Econômica Federal, pois não foram delegadas, como, por exemplo, a cobrança das contribuições ao FGTS anteriores a 1995.

Seria possível então que no Convênio PGFN-Caixa houvesse tanto cláusulas de reserva de competência, nas quais a PGFN deixa de transferir para Caixa Econômica determinadas atribuições, seguindo apenas a PGFN com competência para sua prática, e igualmente, cláusulas com ressalva de exercício da atribuição delegada, nas quais a PGFN delega atribuição e expressamente ressalva o direito de seguir exercendo de forma concomitante tais atribuições.

Por fim, quanto ao ato de delegação ainda deve ser enfrentada a questão atinente à revogação da delegação, requisitos e modo/meio de se revogar a delegação.

A lei do processo administrativo federal, em seu art. 15, expressa a possibilidade *em caráter excepcional e por motivos relevantes devidamente justificados a avocação temporária de competência atribuída a órgão hierarquicamente inferior*.

De plano já é possível verificar que o legislador permitiu a avocação em caráter extraordinário, considerando que o motivo deva ser relevante e ainda devidamente justificado, e apenas nos casos em que a delegação tenha ocorrido para um delegatário hierarquicamente inferior.

Ora, como já foi exaustivamente mencionado, o Convênio PGFN-Caixa para cobrança do FGTS, embora realizado por entes pertencentes à administração pública, inexistente qualquer traço de subordinação entre os mesmos, logo, não seria possível nos termos da referida lei que a PGFN avocasse atribuições após as ter delegado para Caixa Econômica Federal²⁵.

²⁵ Maria Sylvia Zanella Di Pietro traz o seguinte alerta sobre o art. 15 da lei 9.784/99: “A norma talvez se justifique porque, para o subordinado, cuja competência foi avocada, a avocação sempre aparece como uma *capitis diminutio*”. Op. Cit., p. 199.

Contudo, essa interpretação também deve ser feita com cuidado, pois como visto acima, contanto que os convenientes hajam acordado, é possível o exercício concomitante da atribuição delegada, esse é o ensinamento de Lucas Rocha Furtado²⁶

Conforme visto, a delegação pode ocorrer em relações hierarquizadas ou não. Na hipótese de haver hierarquia, em que a delegação se formaliza por meio de ato unilateral, é possível a avocação temporária. Esta não é admitida quando não houver hierarquia em função de que somente se for modificado o instrumento utilizado para delegar poderá ser permitido ao delegante praticar o ato delegado – salvo se o termo de delegação houver adotado solução diversa.

Fica evidente, portanto, que a regra para o Convênio PGFN-Caixa é não ser possível a avocação de atribuições por parte do órgão competente – PGFN, como, por exemplo, a avocação de um processo de execução que seja do interesse da instituição para dar um tratamento específico, isso violaria o art. 15 da referida lei. No entanto, no ato que instrumentaliza a delegação, o Convênio pode conter cláusula expressa no qual conste a possibilidade de avocação, ou mesmo, exercício concomitante da atividade de cobrança, consoante acima aduzido.

Ressalte-se, mais uma vez, que essas hipóteses não se confundem com a reserva de competência, a qual consiste naquelas atribuições de cobrança do FGTS, como, por exemplo, débitos anteriores a 1995, que sequer foram objeto de delegação, nesses casos não há que se falar em avocação ou exercício concomitante da atividade delegada.

Diante desse quadro traçado no estudo da delegação administrativa para representação Judicial e extrajudicial do FGTS, para a correspondente cobrança, relativamente à contribuição e às multas e demais encargos previstos na legislação respectiva, verifica-se que a autonomia dos entes convenientes no exercício de suas atribuições está totalmente dependente ao que dispuser o Convênio.

Constata-se, ademais, ser amplamente possível retirar essa autonomia do delegatário, já que é factível, mediante cláusula expressa, o exercício concomitante da atividade delegada.

A avocação que pela legislação só é permitida quando o delegante for superior hierárquico, com motivo relevante e devidamente justificado,

²⁶ Op. Cit., p. 257.

pode ser livremente praticada no caso em estudo, contanto que conste expressamente do termo de delegação, o Convênio.

Entrementes, tendo em vista o atual Convênio, no qual nenhuma dessas ressalvas é feita, incidem as regras gerais da delegação administrativa entre entes sem subordinação hierárquica, em que fica reforçada a autonomia dos entes convenientes, de forma a não ser possível sequer o exercício concomitante de qualquer atribuição, uma vez que a mesma tenha sido transferida ao delegatário.

CONCLUSÃO

De tudo que foi exposto, pode-se concluir o pesado ônus atribuído pela lei 8884/94 à PGFN em face das responsabilidades legais na inscrição e cobrança dos créditos relativos ao FGTS.

O Convênio com a Caixa Econômica Federal transfere apenas parcialmente a atividade de cobrança, sendo que a responsabilidade pela higidez no procedimento de inscrição é totalmente atribuído à PGFN.

Não se pode olvidar ainda que a delegação administrativa permitida pela lei 8884/94, instrumentalizada pelo Convênio entre os referidos órgãos, possibilita, mas não determina a realização da delegação para cobrança, de modo que tal se dará apenas em razão da conveniência/opportunidade aferida pela PGFN em transferir esses atos.

Destarte, evidencia-se a destacada posição da PGFN que deverá bem calibrar todos os eventos que cercam essa atividade de delegação, a fim de que seja vantajosa não só para instituição, mas, sobretudo, para o próprio Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

REFERÊNCIAS

AMARO, Luciano. *Direito tributário brasileiro*. 8. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2002.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito administrativo*. 13. ed. revista e atualizada. Niterói: Impetus, 2007.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. 8. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1996.

_____. *Direito tributário: fundamentos jurídicos da incidência*. São Paulo: Saraiva, 1998.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de direito tributário brasileiro*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Curso de direito administrativo*. Salvador: JusPODIVM, 2008.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Direito administrativo*. 3. ed. Salvador: JusPODIVM, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de direito administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MARTINS, Sergio Pinto. *Manual do FGTS*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

SAAD, Eduardo Gabriel. *Comentários ao FGTS*. 3. ed. São Paulo: LTR, 1995.

Data recebimento: 18 de maio

Data aceite: 29 de julho